



Revue internationale d'éducation de Sèvres

40 | décembre 2005
L'éducation dans le monde

Présentation

Comment concilier logiques économiques et logiques pédagogiques ?

Jean-Jacques Paul



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/ries/1338>
DOI : 10.4000/ries.1338
ISSN : 2261-4265

Éditeur

Centre international d'études pédagogiques

Édition imprimée

Date de publication : 1 décembre 2005
Pagination : 121-122
ISSN : 1254-4590

Référence électronique

Jean-Jacques Paul, « Présentation », *Revue internationale d'éducation de Sèvres* [En ligne], 40 | décembre 2005, mis en ligne le 17 novembre 2011, consulté le 24 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/ries/1338> ; DOI : 10.4000/ries.1338

Comment concilier logiques économiques et logiques pédagogiques ?

Jean-Jacques Paul

Chacun doit admettre que l'éducation est une activité coûteuse qui mobilise une part importante de la richesse produite par les nations. Cela signifie que quiconque veut mettre l'accent sur les activités d'éducation, doit le faire en arbitrando au détriment d'autres usages alternatifs des ressources sociales. Les sociétés actuelles sont confrontées à ce dilemme de financement, que ce soient les plus avancées d'entre elles, souvent conduites à tenir compte aussi du soutien à apporter à une population âgée proportionnellement plus nombreuse, ou les plus pauvres, qui doivent porter le poids d'une jeunesse nombreuse à scolariser. Et aujourd'hui, d'aucuns s'accordent à reconnaître le caractère stratégique de l'éducation pour des sociétés fondées sur la connaissance, alors qu'également, avec les objectifs du « Millénaire », l'éducation de base est reconnue comme un droit essentiel de tout être humain.

Face à ces enjeux et ces contradictions, toutes les sociétés ne sont pas placées dans la même situation et n'adoptent pas les mêmes politiques. Alors que le Brésil semble avoir fait preuve, au cours des dix dernières années, d'une politique éducative lui ayant permis d'universaliser l'enseignement primaire, les pays en transition de l'ancien bloc de l'Est ont fait face à une détérioration criante des conditions d'éducation. Alors que les pays de l'Europe du nord maintiennent un financement quasi-exclusivement public, d'autres se tournent vers une privatisation croissante des services éducatifs.

Les études de cas présentées ici (la France, l'Allemagne, le Japon, le Brésil et le Maroc) permettent, en confrontant des contextes éducatifs variés, de s'interroger sur les liens entre ressources mobilisées et efficacité pédagogique.

Dans l'ensemble de ces pays, on est conscient de l'importance des coûts de l'éducation et de la nécessité de gérer avec parcimonie les fonds alloués à ce secteur. Cette position est relativement récente en Allemagne, où parler d'argent en la matière avait été longtemps considéré comme politiquement incorrect. La situation a longtemps été identique au Japon. Si l'on s'accorde sur la nécessité de mettre à disposition des acteurs de l'éducation des moyens suffisants, on attend aussi d'eux qu'ils en fassent un bon usage et qu'ils le prouvent.

Les évaluations externes des apprentissages des élèves se sont répandues, notamment dans les pays les plus développés, mais pas uniquement dans ceux-là. Des pays comme le Maroc et le Brésil ont adhéré au programme PISA (programme

international sur les acquis des élèves conduit sous l'égide de l'OCDE). Le Brésil a également développé depuis une dizaine années un système d'évaluation national, le SAEB (*Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica*).

Une évolution qui n'est pas sans conséquence sur les modalités de financement de l'éducation a trait à la décentralisation des prises de décision et du financement dans plusieurs pays, la France, le Japon, le Brésil, le Maroc. Ce mouvement s'est appuyé, au Brésil, sur les municipalités, en essayant de soutenir l'éducation dans les plus pauvres. Au Maroc, la création des académies est un phénomène récent.

Si, dans les pays ou les régions les plus pauvres (Maroc, nord-est du Brésil), on essaie désormais de prendre en compte un objectif de qualité de l'éducation, partout on s'interroge sur l'absence de liens explicites entre les moyens mobilisés et les résultats obtenus, notamment à travers les évaluations externes. Cela entraîne une réflexion sur les conditions d'une meilleure efficacité dans l'usage des ressources éducatives, qui peut passer à la fois par une meilleure formation des enseignants et des gestionnaires mais aussi par la mise en place d'un système adéquat d'incitations.

Ce qui ressort de l'ensemble des interventions, c'est que les établissements scolaires gagnent en autonomie, de façon à les rendre plus proches des besoins et caractéristiques de leur public, mais que cette autonomie s'accompagne d'une plus grande exigence en matière de comptes à rendre. ■

ÉTUDES DE CAS

France, Allemagne, Japon,
Brésil, Maroc

France

Un changement de logique

Alain Boissinot

Comment concilier logiques économiques et logiques pédagogiques ? Une telle question renvoie en fait à de nombreuses problématiques, qu'il s'agisse de s'interroger sur les effets économiques de telle ou telle politique pédagogique (et d'abord, de se demander si le système éducatif fournit les acteurs économiques nécessaires) ou de questionner les effets sur le système éducatif des contraintes ou des choix économiques. L'actualité des débats et des évolutions que connaît le système éducatif français incite à privilégier quelques questions.

Comment se partagent les financements de la politique éducative ?

Par exemple, la relance de la décentralisation repose le problème de la répartition des rôles entre l'État et les collectivités territoriales, et des effets pédagogiques des déplacements de responsabilités en cours.

L'État reste de loin le principal financeur de la dépense éducative (environ 65 %) mais, depuis la décentralisation des années quatre-vingts, la part des collectivités ne cesse de croître (plus de 20 %) et la décentralisation des personnels ouvriers et de service va bien sûr accentuer cette évolution. Les collectivités interviennent aussi de plus en plus dans le champ de l'enseignement supérieur. Ces évolutions quantitatives ont nécessairement des effets quantitatifs : l'éducation devient une responsabilité partagée entre plusieurs acteurs, dont il faut régler et négocier la complémentarité. Cela impose de redéfinir clairement les responsabilités propres de l'État (voir la loi récente de décentralisation), mais aussi d'accepter que les collectivités aient leur mot à dire dans des domaines de moins en moins étrangers à l'enseignement lui-même : utilisation des technologies nouvelles, organisation de l'offre de formation, relations avec les chefs d'établissement....

Comment évolue la répartition entre les niveaux d'enseignement ?

La période récente voit s'esquisser un infléchissement des priorités au profit de l'enseignement supérieur, longtemps négligé. La France subit aujourd'hui les conséquences de choix qui apparaissent rétrospectivement contestables. Elle a dépensé plus pour l'enseignement scolaire que pour le supérieur, développant par exemple l'accueil en maternelle à deux ans plutôt que d'améliorer l'accueil des étudiants... À l'intérieur du second degré, elle a privilégié le niveau des lycées par rapport à celui des collèges, choix qui n'est pas pour rien dans les inquiétudes

actuelles sur l'acquisition d'un « socle fondamental ». Ce n'est que depuis peu, et par l'effet de la concurrence internationale, que l'idée commence à s'installer qu'il est urgent de faire porter l'effort sur l'enseignement supérieur et la recherche. De même la rigueur budgétaire oblige à revoir les dotations des lycées, mais il n'est pas aisé de revenir sur les situations acquises.

Un changement de logique

Comment passe-t-on d'une logique d'expansion démographique et budgétaire, qui a prévalu jusqu'à une date récente, à une logique de décroissance démographique et de recherche d'une gestion mieux maîtrisée des moyens ?

La France a longtemps vécu dans une logique de type inflationniste, l'augmentation constante des moyens accompagnant le développement démographique en même temps que la démocratisation du système éducatif. Cette logique a récemment atteint ses limites, le renversement de tendance démographique en même temps que l'exigence d'une plus grande rigueur budgétaire obligeant à arrêter le mouvement d'expansion infinie des moyens.

Cela entraîne une véritable révolution culturelle dans une institution qui est plus habituée à ajouter qu'à redéployer. Tout l'enjeu est que cette contrainte, souvent mal comprise, soit productive et incite à des réformes au lieu de les freiner : la rationalisation de l'offre de formation professionnelle, la recherche de meilleures complémentarités, induites par la nécessité de rationaliser la dépense, peuvent être très positives. De même la réorganisation de l'offre d'enseignement en langues peut permettre d'assurer la souhaitable diversification mieux que les mauvaises habitudes de saupoudrage de l'offre.

Quelles conséquences de la réforme budgétaire en cours ?

Quelles conséquences sur les logiques pédagogiques peut-on attendre de la réforme budgétaire en cours (mise en œuvre de la loi organique sur les lois de finances) : transparence plus grande des choix, développement d'une culture de l'évaluation et recherche de résultats, etc. ?

Les évolutions budgétaires actuelles, visant à obtenir une plus grande transparence et un meilleur contrôle de la dépense, obligent à développer une culture de l'évaluation, soucieuse de mesurer les résultats obtenus et de développer des indicateurs de performance. Il importe que cette évolution ne relève pas de la seule technicité budgétaire, mais fournisse l'occasion de sensibiliser l'ensemble des acteurs aux conséquences de leur choix. Ainsi une académie comme celle de Versailles use du redoublement de façon très excessive par rapport aux moyennes nationales. Ce choix peut bien sûr être discuté sur le plan pédagogique. Mais il n'est pas indifférent que chacun prenne conscience qu'il se traduit aussi par un « surcoût » qui correspond à quelque 250 emplois d'enseignants, qui pourraient sans doute être mieux utilisés... ■

*Allemagne***Quelques réflexions
sur la relation entre pédagogie
et économie****Hermann Avenarius**

Dans les universités allemandes, la pédagogie constitue une discipline essentiellement philosophique depuis l'époque de l'idéalisme. En revanche, la réalité de l'enseignement n'a longtemps pas rencontré l'intérêt des scientifiques. La question de savoir comment organiser, réglementer, administrer et financer les établissements scolaires et le système d'enseignement est restée, encore bien des années après la fin de la Seconde Guerre mondiale, de la seule compétence de l'appareil administratif du domaine éducatif.

On ne s'étonnera donc pas d'avoir vu une conception traditionnelle, empreinte de néo-humanisme, résister violemment à l'apparition d'approches économiques dans son champ. Le questionnement, pertinent d'un point de vue d'économiste, de l'efficacité dans l'utilisation des ressources, du rapport entre coûts et bénéfices était perçu comme incompatible avec la spécificité de la pédagogie.

Ce n'est qu'à partir des années soixante du siècle dernier qu'on a assisté provisoirement à un changement de paradigme. En 1964, le pédagogue Georg Picht réclama, au nom de ce qu'il nommait la « catastrophe éducative », une augmentation massive des élèves passant le baccalauréat, condition indispensable à ses yeux pour assurer la compétitivité de l'économie allemande. L'éducation et la formation devenaient dès lors un investissement pour développer le capital humain de la société. En exploitant le potentiel des compétences, il devenait aussi possible de favoriser l'égalité des chances entre les individus. Grâce à l'appui de l'économie de l'éducation et à sa conception du capital humain, la politique éducative s'avéra en mesure de mobiliser d'importantes ressources financières afin de développer le système éducatif.

Cependant, un renversement de tendance apparut dès la fin des années soixante. Les budgets publics étant soutenus par une conjoncture économique favorable et le secteur éducatif bénéficiant entre temps d'un statut prioritaire incontesté dans l'allocation des moyens, toute argumentation de type économique en faveur de leur augmentation devenait superflue. Dès lors qu'au milieu des années soixante-dix, l'optimisme de la gouvernabilité politique et de la planification étatique en matière d'éducation commencèrent à s'effriter et prirent la dimension d'une crise, l'économie éducative perdit de son audience.

Le climat idéologique de cette époque renforça cette évolution en favorisant le décrochage de la politique éducative et de la pédagogie par rapport à la rationalité économique. L'économie éducative « bourgeoise » constituait un

obstacle à l'esprit « progressiste » de l'époque soucieux de transformation. En tant que discipline « bourgeoise » désireuse de maintenir en place le système de domination, elle devint la cible privilégiée d'attaques venant des néo-marxistes. La visée émancipatrice visant l'instauration d'un État libéré de toute domination, qui cherchait à ce moment-là à s'étendre dans l'enseignement et dans les établissements scolaires, faisait fi du principe économique de la rareté des ressources. Le grand prestige de l'éducation au sein de la société et l'attitude généreuse de l'État en matière de financement du système éducatif contribuèrent à favoriser l'illusion de moyens disponibles à volonté. On surestima les forces de la croissance économique et les possibilités financières de l'État-Providence. On assista au retour des vieilles critiques et des vieux préjugés faisant de l'éducation et de l'économie deux mondes incompatibles ; le paradigme économique en matière d'éducation fut de nouveau suspecté d'être un simple modèle de coûts et de bénéfices préjudiciable au système éducatif.

Toutefois, on constate depuis quelques années un regain d'intérêt pour les analyses économiques en matière de politique éducative et de pédagogie. Ce revirement tient en premier lieu aux profondes transformations du contexte socio-économique dans lequel se trouve le système éducatif lui-même et aux difficultés croissantes de son pilotage. Les doutes quant à la rentabilité et à la qualité de la « production éducative » de l'État ont eu pour conséquence, dans un contexte de crise financière aggravée de l'État et de prise en compte d'autres priorités sociales, que le domaine éducatif a perdu cette position autrefois privilégiée dans la répartition des fonds publics. On exige dès lors de la part des acteurs du système éducatif une plus grande prise de responsabilité dans la gestion des ressources et la prise en compte de critères de rationalité et d'efficacité dans l'utilisation des moyens. De nouvelles formes de pilotage administratif, en particulier celle élaborée aux États-Unis s'implantent aussi dans le secteur éducatif.

Le choc causé, il y a quelques années, par les résultats comparativement médiocres des élèves allemands à PISA, l'étude internationale de l'OCDE, a renforcé le besoin des établissements scolaires de se légitimer. Leurs résultats sont de plus en plus mesurés à l'aune de critères qui viennent de l'économie. Les notions utilisées depuis peu dans le vocabulaire de la politique et de la recherche éducative en sont la preuve. Il n'y est plus question que de « *management* de la qualité », de « contrôle de qualité », de « bilan de qualité de l'enseignement », de « référentiels éducatifs », d'« efficacité de production », de « programmation des ressources », de « budgétisation, d'« augmentation de l'efficience », de « programmation de formation centrée sur la demande », etc. L'approche économique longtemps tant décriée semble revenir en force dans la vie quotidienne des établissements scolaires sans se heurter à de grandes résistances.

En dépit de la préoccupation compréhensible de voir l'École passer sous la coupe d'un économisme unilatéral, les récentes évolutions fournissent une

occasion réaliste de réconcilier pédagogie et économie. Les parents, les élèves, la politique et l'opinion publique sont en droit d'attendre de l'École qu'elle s'acquitte des tâches qui lui sont assignées. C'est dans cette mesure qu'elle doit faire preuve de qualité et rendre compte des résultats de son travail. Elle est donc soumise ainsi aux lois de la rationalité économique. Pour satisfaire à une telle exigence, elle doit toutefois être libérée des réglementations tatillonnes et disposer de suffisamment d'autonomie dans l'accomplissement de ses tâches pédagogiques, dans la gestion des moyens financiers qui lui sont alloués, dans le recrutement de son personnel pédagogique et de son administration.

Entre temps, la plupart des Länder ont voté de nouvelles lois scolaires ou, au moins, procédé à une remise à jour des lois existantes afin d'accorder plus d'autonomie aux établissements tout en les obligeant à rendre compte de la qualité de leur travail pédagogique. ■

Dans quoi doit-on investir ?

Jun Oba

Au Japon, on s'accorde à attribuer la cause majeure du développement d'après-guerre du pays à l'éducation. Le livre blanc sur l'éducation de 1988 du ministère de l'Éducation indique, tout au début, que « l'éducation japonaise s'est remarquablement développée sous le nouveau système d'après guerre. Elle est devenue l'élément moteur du progrès scientifique et technologique ainsi que de la haute croissance économique, et a grandement contribué au développement du pays. »

La dépense pour l'éducation

Environ 80 % de la dépense globale d'éducation est soutenue par le financement public (État et collectivités locales). Le poids de l'éducation dans l'ensemble de la dépense publique est de l'ordre de 16 % depuis les années 1990, après avoir accusé une baisse importante. La part de la dépense éducative dans le PIB est stable depuis le milieu des années 1990. La part de la dépense globale se situe à environ 6 % et celle de la dépense publique à un peu moins de 5 %.

Pour ce qui est de la dépense pour l'enseignement scolaire, la proportion des collectivités locales n'a cessé de se baisser. En 1960, elle était de 76 % mais en 2002, les collectivités locales ne représentaient que 59 %. Entre-temps, le secteur privé a presque doublé sa part, passant de 17 % à 30 %. Ceci est principalement dû au fait que l'enseignement supérieur japonais a été en grande partie démocratisé par les universités privées.

Pour l'enseignement obligatoire, la part du secteur privé reste assez faible. En 2004, elle était de 1 % pour le primaire et de 6,4 % pour le premier cycle du secondaire, mesurée par le nombre d'élèves. Par contre, la part du privé est prépondérante pour l'enseignement post-obligatoire. Cette part s'élève à 29,5 % pour les lycées et à 73,4 % pour les universités. Sauf pour l'enseignement supérieur, ces pourcentages ne sont pas élevés par rapport à la France où l'enseignement privé représente 13,6 % des élèves du primaire contre 1 % au Japon, et 20 % du secondaire contre 18 % au Japon (collèges et lycées).

Selon les statistiques de l'OCDE, le Japon consacre moins d'effort financier à son système éducatif que les autres pays membres de l'OCDE. En 2001, le ratio de la dépense publique à l'enseignement scolaire rapporté au PIB se situait pour le Japon à 3,5 % contre 4,7 % pour la France et la moyenne des pays de l'OCDE (5,6 %). Toutefois, selon les tests de niveau internationaux, les élèves nippons ont enregistré des scores excellents, et ce malgré un investissement relativement modéré.

Les frais extra scolaires représentent entre 24 % (collège privé et lycée privé) et 63 % (collège public) dans l'ensemble du coût d'apprentissage par élève, mais son montant varie à un moindre degré. Concernant les lycéens, chaque famille dépense en moyenne 189 000 yen par an dans le public et 245 000 yen dans le privé ; pour un collégien, 274 000 yen pour le public et 299 000 yen pour le privé. Les frais extra scolaires varient aussi en fonction du d'habitation. En général, plus grande est la ville, plus les frais extra scolaires augmentent. Cependant, la corrélation entre ces deux variables n'a pas été confirmée.

L'analyse d'initiatives éducatives

Depuis longtemps, le Japon a fait des efforts pour réduire la taille des classes. Aujourd'hui, le taux d'encadrement japonais est comparable à celui des pays européens et nord-américains. Comme dans le monde entier, la réduction de la taille des classes et son effet possible sur la réussite scolaire font toujours l'objet de discussions. D'après les recherches sur la corrélation entre ces deux variables, celle-ci n'a pas été vérifiée avec exactitude, malgré nombre d'exemples positifs. Aujourd'hui, on évoque davantage la nécessaire flexibilité en ce qui concerne la taille des classes et des rythmes d'apprentissage, afin de mieux intégrer la diversité croissante.

D'autre part, une politique récente d'un département visant à généraliser la réduction de la taille des classes à toutes les écoles publiques sur son territoire doit attirer notre attention. En novembre 2004, une évaluation du projet rapportant quelques résultats positifs a été rendue publique. Toutefois, le coût du projet est assez élevé : il requiert 820 millions de yen supplémentaires pour la seule année 2004.

Une autre approche pour améliorer l'encadrement des élèves est l'enseignement en équipe. Cette méthode est répandue dans l'ensemble des écoles japonaises. Cependant, d'après une étude effectuée par l'Institut national de recherche en politiques éducatives du ministère de l'Éducation, l'effet de l'enseignement en équipe est très limité.

Dans quoi doit-on investir ?

Actuellement, la dépense publique en éducation fait l'objet d'une plus grande attention dans le cadre de la discussion sur le transfert de compétence de l'État vers les collectivités locales ainsi que de la restructuration financière de l'État. En particulier, la contribution du Trésor public à obligatoire, qui a soutenu les efforts éducatifs des collectivités locales et a ainsi contribué au développement du pays, est en jeu. Dans une telle situation, l'efficacité pédagogique devra être argumentée davantage pour justifier les dépenses en éducation.

Cependant, les liens directs entre l'efficacité pédagogique et les ressources mobilisées sont souvent marginaux et difficiles à détecter. En outre, au Japon, parler de l'éducation avec une logique économique ou financière a longtemps été une sorte de tabou, et l'apport de l'éducation au développement du pays n'a pas été suffisamment étudié ni évalué. Il importe donc de faire avancer la recherche en ce domaine mais il faudra être vigilant et mettre en œuvre tous les moyens possibles afin de favoriser la réussite des élèves, en réaffirmant les valeurs de l'éducation et des services publics. ■

*Brésil***Les deux faces d'une politique de financement de l'éducation**

Maria Ligia de Oliveira Barbosa

Le Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF) est aujourd'hui l'instrument le plus important de la politique de financement public de l'éducation au Brésil. Cette politique offre des possibilités très riches pour l'analyse des relations entre les dimensions politique, économique et socioculturelle. Créé par l'amendement constitutionnel n° 14 (12/09/1996), réglé par la loi 9424 (21/12/1996) et par le décret 2264 (23/06/1997), le FUNDEF établit que 15 % des impôts et fonds destinés aux municipalités doivent être utilisés exclusivement pour le fonctionnement et le développement de l'enseignement fondamental (première à huitième années du premier degré, obligatoire pour les enfants de sept à quatorze ans).

Objet d'intenses débats entre professionnels de l'éducation et techniciens du ministère, le FUNDEF doit être analysé sous deux aspects : d'un côté, il fait partie d'un projet de démocratisation de la gestion publique à travers la décentralisation ; d'un autre côté, il s'agit d'une politique qui peut avoir des effets pédagogiques importants.

Le FUNDEF comme politique de décentralisation

Dans le cadre général des politiques de financement de l'éducation au Brésil, le FUNDEF peut être vu comme une innovation et associé au contexte politique et institutionnel dans lequel il a été conçu et mis en place.

Le FUNDEF signifie un changement des politiques éducatives parce qu'il introduit la question du financement dans l'opinion publique : dès les années 1980, le thème principal du débat public a été la redémocratisation. À cette même époque, de nouvelles formes de participation ont été mises à l'essai dans quelques espaces de la vie sociale, particulièrement dans le système scolaire. À cette vision plutôt politique et sociale de l'éducation s'ajoute, autour des années 1990, la recherche d'une rationalisation de l'État et des finances publiques. Dans ce cadre, la question du financement est entrée dans les débats sur l'éducation brésilienne et est marquée par deux principes : démocratisation et rationalisation.

Les analyses menées sur le FUNDEF ont défini un champ de questions autour du problème de la démocratisation.

– Une gestion démocratique des finances pour l'éducation : comment, quand, où et pourquoi? Quels sont les problèmes techniques, légaux et opérationnels qui concernent l'ensemble du système éducatif?

– Comment améliorer l'efficacité des mécanismes d'inspection (ou, comme on dit au Brésil, la « transparence » des finances publiques) à partir du moment où la nécessité et la difficulté d'améliorer la compétence des personnes qui participent aux conseils sont posées et reconnues?

– Comment évaluer le rôle re-distributeur du FUNDEF dans le cadre des inégalités entre municipalités? Quels sont ses effets sur l'ajustement des finances publiques et dans la mise en œuvre des politiques sociales?

– Quels sont les problèmes posés par la « municipalisation » stimulée par le gouvernement fédéral, ou de la décentralisation à partir du centre? Le plus important ici est l'évaluation des conditions techniques de l'implantation du FUNDEF dans chaque municipalité.

Les analyses sont innombrables et beaucoup d'entre elles ont démontré que le type de gestion déterminé par le FUNDEF aurait une tendance démocratisante dans la mesure où les mairies et les conseils locaux peuvent décider de la façon d'utiliser les fonds. Le FUNDEF peut aussi avoir un effet redistributif parce que les municipalités les plus pauvres doivent recevoir du gouvernement fédéral un complément pour arriver au niveau minimum de coût par élève. Les difficultés les plus grandes sont : une utilisation incorrecte des fonds, l'inexistence de conditions techniques d'inspection ou même de mise en place des programmes éducatifs proposés par le ministère.

Le FUNDEF comme politique éducative

Le FUNDEF a été conçu comme un mécanisme destiné à concrétiser les principes suivants, inscrits dans la législation brésilienne sur l'éducation, principalement la LDB (*lei das Diretrizes e Bases da educação nacional*) :

- autonomie pédagogique, administrative et financière des écoles ;
- généralisation de l'accès et du maintien des élèves dans le système éducatif dans toutes les régions du pays ;
- enseignement de qualité pour tous.

Cette énumération montre que la dimension pédagogique ou scolaire doit être un des éléments les plus importants pour évaluer le FUNDEF, dans la mesure où la dimension éducative dépasse la question de l'ajustement des finances publiques et permet d'arriver à la dimension de l'équité (considérée comme le renforcement de l'égalité des chances grâce à la généralisation d'un enseignement de qualité dans toutes les régions du pays). Pourtant, les effets du FUNDEF dans sa dimension éducative sont peu connus : les évaluations se sont concentrées sur sa dimension politique.

Quelques études ont indiqué que l'autonomie, dans les municipalités ou dans les écoles, se heurtait à des difficultés techniques et de définition de ses limites. Mais il existe aussi un vrai scepticisme sur les effets de l'autonomie sur l'apprentissage.

Pour le deuxième item, on dispose de données très claires : le nombre d'inscriptions a augmenté ainsi que la durée moyenne pendant laquelle les élèves restent dans le système. Presque tous les enfants entre sept et quatorze ans sont à l'école (en 2000, la couverture était de 97 %) mais il existe des difficultés et des différences selon les régions. La proportion d'élèves qui arrivent à la fin du cycle fondamental a augmenté dès le milieu des années 1990. La relation entre les inscriptions et le montant de financement attribué à la municipalité a aussi créé des problèmes (le FUNDEF a établi un coût minimum par élève pour chaque année de 170 Euros environ). Les municipalités plus pauvres doivent recevoir du gouvernement fédéral le complément nécessaire pour arriver à ce montant. Et quelques-unes ont essayé d'augmenter les inscriptions par des artifices comptables tels que l'inclusion d'enfants de six ans dans les classes destinées à ceux de sept ans. Le problème est que cet artifice n'a pas été suivi de nouvelles pratiques pédagogiques ni d'une amélioration des conditions d'accueil des nouveaux élèves dans l'école...

La question de la qualité de l'enseignement qui se dessine ici pose problème parce qu'il y a peu de données directes. Quelques études ont montré un accroissement des salaires des professeurs, particulièrement dans les régions les plus pauvres du pays, comme le Nord-Est. Cependant, on ne peut parler de progrès en ce qui concerne la qualification des enseignants.

D'un autre côté, les mesures statistiques de l'apprentissage (le SAEB) indiquent que les investissements plus importants par élève ou les salaires plus élevés des enseignants n'ont pas eu d'effets évidents sur les niveaux de l'apprentissage. Tout au contraire, les résultats sont décourageants parce qu'ils présentent des chutes significatives de performances.

Les investissements dans l'entretien des écoles et les équipements sont importants mais on dispose de peu d'études fiables sur ce sujet.



Tous ces éléments seront analysés en détail à partir de la bibliographie disponible et des données (SAEB et recensement scolaire) du ministère de l'Éducation. Les résultats semblent être positifs mais les difficultés relatives au développement des relations entre le plan économique et la pratique pédagogique subsistent. ■

Abdennasser Naji

La grande nouveauté au Maroc, ces dernières années, est la mise en place de la *Charte nationale de l'éducation et de la formation*. C'est le référentiel de tous les acteurs éducatifs à tous les niveaux. Elle énonce les fondements constants du système d'éducation et de formation, ses grandes finalités et les droits et devoirs des différents partenaires. Elle définit en outre six espaces de rénovation comprenant dix-neuf leviers de changement présentés sous forme de propositions pratiques accompagnées des voies et délais de leur mise en œuvre. La période 2000-2009 a été décrétée « décennie nationale de l'éducation et de la formation » et ce secteur une priorité nationale.

Des évolutions contrastées

Malgré les avancées réalisées, force est de constater qu'un long chemin reste à parcourir avant de concrétiser les objectifs de la *Charte*.

La décentralisation du système et la déconcentration des décisions sont matérialisées par les académies régionales de l'éducation et de la formation (établissements publics dotés de la personnalité morale et de l'autonomie financière) et les conseils des universités. Fraîchement instaurées, ces instances tardent à bien démarrer par défaut de préparation des acteurs, manque de moyens et absence d'un véritable système de management couplé à des mécanismes d'évaluation et de suivi.

Un progrès sensible est enregistré au niveau de la généralisation de la scolarisation. Le taux de scolarisation des enfants âgés de six à onze ans est passé de 79 % en 1999-2000 à 92,2 % en 2003-2004 ; le taux d'accroissement annuel moyen des effectifs scolarisés est de l'ordre de 3,8 %, celui de la capacité d'accueil globale est de 2,8 % ; le taux d'accroissement annuel moyen de bacheliers est de 4 %). Mais cela s'est fait souvent au détriment de la qualité. Quelques indicateurs et les résultats de la participation du Maroc à quelques tests internationaux le prouvent : le taux de survie en 5^e année est de 83,7 %, on compte 17 % de redoublants dans le secondaire, le taux brut de scolarisation dans le 2^e cycle du secondaire est de 28 %, le Maroc est classé avant-dernier à la fois au test TIMSS 2003 et à l'étude PIRLS 2001.

Un effort a été entrepris au niveau de la réforme pédagogique à tous les niveaux de l'enseignement : renouvellement des programmes, nouvelle démarche d'élaboration du manuel scolaire, pédagogie universitaire (instauration du système LMD et du système modulaire). Ces efforts, pour louables qu'ils soient, souffrent de quelques lacunes qui les empêchent de porter leurs fruits : manque de matériels didactiques adéquats, manque d'ordinateurs (l'objectif étant

d'atteindre en 2008 le ratio moyen d'un ordinateur pour quarante élèves), déficit de formation continue, infrastructures inadéquates, ...

Le personnel enseignant a bénéficié d'une revalorisation assez importante de la part de l'État qui a révisé à la hausse ses salaires. Cependant, cette belle initiative en faveur des ressources humaines n'a pas été accompagnée de mesures susceptibles d'améliorer la qualité de l'enseignement puisqu'elle a privilégié les critères d'ancienneté au détriment des critères de rentabilité.

Suffit-il d'accroître les dépenses ?

Au Maroc, le système éducatif est organisé en deux secteurs public et privé. L'enseignement scolaire public accueille 95 % des effectifs scolarisés.

Les dépenses publiques d'éducation sont élevées (5,2 % du PIB) mais sont en régression (− 16 % de 1998 à 2001) et le coût unitaire par élève ne dépasse pas 200 Euros au primaire. Le ratio élèves/enseignant est acceptable d'après les chiffres officiels (28/1 dans le primaire) mais force est de constater que, dans la réalité, ce chiffre peut aller au-delà de 50/1 à cause du mauvais déploiement des ressources humaines. La majeure partie des dépenses est absorbée par les salaires des enseignants (93 %), ce qui ne laisse qu'une part infime aux autres dépenses, y compris l'investissement.

Les mesures consistant à accroître les dépenses pour fournir des ressources didactiques, réduire la taille des classes et améliorer la formation des enseignants et les installations scolaires gagnent à être prises. Si la rentabilité éducative dépend d'un grand nombre de facteurs dont certains difficiles, voire impossibles à maîtriser, il n'en demeure pas moins que d'autres facteurs sont maintenant clairement identifiés. Beaucoup d'études ont démontré en effet l'incidence des dépenses sur la qualité de l'éducation, surtout dans les pays dits en développement. Il est clair actuellement qu'un minimum de l'arsenal éducatif doit être garanti pour espérer un rendement éducatif décent. Cependant, l'origine sociale de l'élève et le niveau de vie de sa famille contribuent considérablement à biaiser ce résultat. Ce qui explique, entre autres, la corrélation quelques fois faible entre le niveau des dépenses pour l'éducation et la rentabilité scolaire. Mais d'autres paramètres entrent également en jeu tels que :

- le *management* des ressources humaines, pilier essentiel du système dont dépend sa réussite; mal formées, incomplètement impliquées, ou insuffisamment motivées, elles sont capables d'anéantir les effets des dépenses aussi importantes soit-elles;

- la réallocation des ressources par degré d'enseignement : en redéfinissant les priorités de façon à tirer le meilleur profit de tous les niveaux de l'enseignement, en privilégiant une approche systémique traitant le système éducatif comme un tout indissociable visant le développement d'un capital humain performant et conscient de ses responsabilités;

– l’alignement des curricula sur les exigences du développement : se préoccuper en premier lieu de développer des compétences au service du développement humain durable ;

– la planification stratégique et les plans d’actions : avoir une vision claire, la concrétiser par un plan stratégique définissant sans ambiguïté les objectifs à atteindre puis matérialiser l’ensemble dans un plan d’actions ; le travail méthodique est garant de la transparence et de l’optimisation des dépenses ;

– l’amélioration des processus pédagogique et administratif : le bon rendement éducatif est tributaire d’un bon apprentissage qui ne peut se faire sans investir dans le processus pédagogique ; le processus administratif est un allié incontournable qui renforce le pédagogique par une gestion efficace de l’école et de son environnement ;

– le renforcement et la réforme des systèmes d’évaluation et de suivi sans lesquels on ne peut prendre des décisions fiables assurant la bonne utilisation des ressources.



Le Maroc fournit des efforts sur le plan financier pour améliorer la qualité de son système éducatif mais l’impact sur les résultats reste relativement faible à cause de plusieurs facteurs, internes et externes au système éducatif. Ces paramètres sont nombreux mais les plus importants sont d’ordre humain et relèvent de deux catégories essentielles : la formation et la gestion. ■